Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

# 34 509 Evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

## Nr. 1 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2016

Hierbij bied ik u aan de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)[1] en de reactie van het kabinet daarop. Daarmee geef ik gevolg aan de verplichting uit de Wgs om binnen vier jaar na inwerkingtreding aan de beide Kamers verslag te doen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Eenzelfde brief is heden verzonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Sinds de invoering van de Wgs per 1 juli 2012 hebben gemeenten veel werk verzet om de schuldhulpverlening aan hun burgers goed invulling te geven. Daarin hebben zij stappen voorwaarts gezet, zo laat de evaluatie zien. De evaluatie laat ook zien dat de schuldhulpverlening nog beter kan en beter moet. Dit vraagt een gezamenlijke inzet van het kabinet en betrokken partijen, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), Divosa, Sociaal Werk Nederland[2] en de Landelijke Cliëntenraad (LCR), om de mogelijkheden die de Wgs biedt om tot inclusieve en hoogwaardige schuldhulpverlening in alle gemeenten te komen ten volle te benutten. Het kabinet vindt het belangrijk dat iedereen die er niet in slaagt zijn problematische schulden zelf op te lossen, zich tot de gemeente kan wenden voor passende ondersteuning en daar ook gehoor vindt. Mensen mogen zich niet in de steek gelaten voelen.

In de bijlage bij deze kabinetsreactie wordt ingegaan op de aanpak en uitkomsten van de evaluatie en op andere publicaties waaronder het onderzoek van de Nationale ombudsman[3]. In deze kabinetsreactie richten we ons op de maatregelen die het kabinet en de betrokken partijen treffen om de in de evaluatie gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Voorheen de MOgroep
[3] Burgerperspectief op schuldhulpverlening, Nationale ombudsman, mei 2016

kst-34509-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

**Hoofdpunten kabinetsreactie**

De evaluatie laat zien dat de Wgs een positieve ontwikkeling in gang heeft gezet. Gemeenten hebben meer grip op de uitvoering, hebben hun regierol versterkt, zijn meer integraal gaan werken en hebben het pakket aan dienstverlening binnen de schuldhulpverlening verbreed. Er is vaker aandacht voor preventie en vroegsignalering en gemeenten bieden meer maatwerk. Mensen met problematische schulden worden hierdoor beter geholpen.

Er zijn ook punten waarop de uitvoering van de schuldhulpverlening verbeterd kan en zeker ook moet worden. Uit de evaluatie blijkt dat er nog veel ruimte is voor verbetering in de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening binnen het bestaande stelsel en binnen de ruimte die de Wgs gemeenten biedt. Zoals VNG, Divosa, NVVK en Sociaal Werk Nederland reeds in het pamflet «Naar een betere aanpak van schulden» aangeven ligt er bij het benutten van die ruimte een rol voor zowel gemeenten als Rijk. Het Rijk zet daarbij in op het oplossen van knelpunten in (aanpalende) wet- en regelgeving onder meer in de context van de Rijksincassovisie en op het ondersteunen van gemeenten en andere betrokken partijen bij het realiseren van verbeteringen.

Schuldhulpverlening moet breed toegankelijk zijn. Dit is een belangrijk uitgangspunt van de Wgs. De evaluatie laat zien dat het lastig is juist daarin inzicht te verkrijgen. Door het ontbreken van voldoende gegevens kunnen daarover geen harde uitspraken worden gedaan. Toch kan het kabinet zich, mede door het onderzoek van de Nationale ombudsman, niet aan de indruk onttrekken dat te vaak mensen om diverse redenen niet of tevergeefs aankloppen bij de gemeenten. En dat de dienstverlening niet in alle gevallen voldoende is afgestemd op de individuele omstandigheden («onvoldoende maatwerk»). Dat vraagt om gezamenlijke maatregelen waarvan de focus dient te liggen op de verbetering van de toegang tot de schuldhulpverlening en de integrale benaderingswijze van de problematiek:

a) Het bevorderen van professionaliteit van de schuldhulpverlening. Dit raakt medewerkers in de uitvoering en beleidsmedewerkers, maar ook wethouders en cliëntenraden bij hun controlerende en adviserende rol. Daarnaast richt het zich ook op het in positie brengen van raadsleden gelet op de taakverzwaring van inhoudelijke portefeuilles en werkdruk.
b) Het nader onderzoeken door de Inspectie SZW hoe de brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk wordt uitgevoerd.
c) Het doorontwikkelen en verspreiden van innovatieve aanpakken.
d) Meten is weten: de registratie en beschikbaarheid van gegevens binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening.
e) Het aanpassen van (aanpalende) wet- en regelgeving ten behoeve van een effectievere schuldhulpverlening.

De uitkomsten van de evaluatie zijn ondermeer met de VNG, de NVVK en Divosa besproken. Alle partijen zijn van mening dat er maatregelen nodig zijn om de aanpak van schulden te verbeteren. Onderstaand treft u een overzicht aan van de maatregelen die het kabinet in nauwe afstemming met partijen neemt. Het kabinet stelt de komende drie jaar in totaal € 7,5 miljoen ter beschikking om de uitvoering van maatregelen financieel te ondersteunen.

<u>Pakket aan maatregelen</u>

De verbetering van de schuldhulpverlening begint aan de poort en de ingezette dienstverlening moet leiden tot een duurzame oplossing. Dat

vraagt om een integrale aanpak en maatwerk. Sinds de invoering van de Wgs zijn gemeenten en dus ook de schuldhulpverlening met grote veranderingen en een steeds veranderende omgeving geconfronteerd. Daar moeten zij hun organisatie en dienstverlening op aanpassen. Deze transitie is nog steeds gaande. Zo heeft de economische crisis nieuwe groepen schuldenaren met zich mee gebracht (huiseigenaren en zzp-ers) en vraagt bijvoorbeeld de extramuralisering in de zorg aandacht voor kwetsbare groepen die nu vaker zelfstandig wonen. Zelfredzaamheid van de burger is een groot goed, maar voor hen die niet zelfredzaam zijn of kunnen worden moet hulpverlening toegankelijk zijn.

Met de decentralisaties in het sociaal domein liggen er echt kansen voor gemeenten om nog meer dan voorheen te komen tot een integrale aanpak van schulden en andere problemen in het sociaal domein. Uit de «Overall rapportage sociaal domein 2015» van het Sociaal en Cultureel Planbureau[4] blijkt dat voor gemeenten het werken vanuit een integraal perspectief zich niet beperkt tot de drie decentralisaties maar zich uitstrekt naar aanpalende beleidsterreinen als schuldproblematiek. De juiste persoon op de juiste plek met aandacht voor wat de hulpvrager echt nodig heeft; het leveren van maatwerk. Medewerkers in de schuldhulpverlening hebben de laatste jaren flink veel wijzigingen op zich af zien komen en het werk dat zij onder deze omstandigheden verrichten wordt zeer gewaardeerd. Ondersteuning bij deze taak is zeker op zijn plaats.

a) Professionaliseringsimpuls

Verdiepende en bredere kennis draagt bij aan het optimaal benutten van de ruimte in de Wgs; het bevordert de toegang tot schuldhulpverlening en het bevordert de integrale aanpak. Het Rijk, gemeenten en andere betrokken partijen gaan de professionaliteit bevorderen en ervoor zorgen dat verworven kennis en vaardigheden behouden blijven.

Maatregelen:
– De VNG, de NVVK, Divosa en Sociaal Werk Nederland onderzoeken in samenwerking met de LCR en met SZW en Nibud als partners de invulling van een ondersteuningsprogramma voor schuldhulpverlening in het brede sociaal domein. Dit programma richt zich op raadsleden, wethouders, beleidsmedewerkers, medewerkers in de uitvoering alsmede op cliëntenraden.
– Deze partijen zetten ook in op professionalisering door onder andere het actualiseren van de handreiking over schuldenproblematiek ten behoeve van de wijkteams en het organiseren van leercirkels en bijeenkomsten in de arbeidsmarktregio's.
– Het ontwikkelen van een handreiking over de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht in de Wgs.

b) Toegang tot gemeentelijk schuldhulpverlening

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de toegang tot de schuldhulpverlening voor bepaalde categorieën mogelijk beperkt wordt. Door het ontbreken van gegevens is het echter lastig om harde uitspraken te doen in hoeverre dit daadwerkelijk aan de orde is.

Maatregelen:
– Om beter inzicht te krijgen in de toegankelijkheid van schuldhulpverlening zal de Inspectie SZW in 2016 een onderzoek starten waarin wordt nagegaan hoe gemeenten hier in de praktijk uitvoering aan geven.

[4] Zie ook Kamerstuk 34 477, nr. 1

– Het Ministerie van SZW bereidt tegelijkertijd een mogelijke aanscherping van de Wgs voor om geconstateerde blokkades betreffende de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening weg te nemen. Mocht het onderzoek van de Inspectie SZW daartoe aanleiding geven, dan kan dat wetsvoorstel snel worden ingediend.

c) Innovatieve aanpakken

Een beleidsterrein dat continu in beweging is, vraagt om regelmatig te kijken naar welke aanpak het beste is. Passen de bestaande producten nog bij de hulpvraag en welke mogelijkheden bieden nieuwe ontwikkelingen in de samenleving? Het kabinet zet in op het stimuleren van een integrale aanpak en maatwerk door zowel bestaande als nieuwe innovatieve aanpakken te bevorderen en te bestendigen.

Maatregelen:
– Gemeenten ondersteunen bij het terugdringen van problematische schulden, door via onderzoek de kennis over de effectiviteit van methoden/interventies in de schuldenaanpak te vergroten, via het al lopende meerjarige kennisprogramma «Vakkundig aan het werk»[5]. Één van de programmalijnen waarbinnen onderzoeksubsidie kan worden aangevraagd is schuldhulpverlening en armoedebestrijding.
– Nieuwe projecten en aanpakken van gemeenten stimuleren en bijdragen aan het verspreiden van kennis, maar ook gezamenlijk met gemeenten en partijen zoeken naar passende dienstverlening voor (nieuwe) doelgroepen zoals jongeren en mensen met een licht verstandelijke beperking. Een voorbeeld is de schuldhulpverlening voor reclasseringscliënten. Betrokken partijen, waaronder de VNG, NVVK, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en de ministeries van Veiligheid en Justitie en SZW zijn inmiddels in overleg over knelpunten in de uitvoering van schuldhulpverlening voor deze groep om te komen tot een maatwerkoplossing[6]. Dat zelfde geldt voor schuldhulpverlening aan studerende jongeren, waarbij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, SZW, VNG, NVVK en DUO samen optrekken. Op 13 juni jl. heeft er een rondetafelgesprek plaatsgevonden met de betrokken partijen. Over de eerste resultaten wordt u bij separate brief geïnformeerd.
– Voortzetting van de subsidieregeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek in 2016 en 2017. Hiermee kunnen projecten met landelijke betekenis van maatschappelijke organisaties gericht op het leveren van een duurzame bijdrage aan het tegengaan van armoede en schulden financieel worden gesteund. Landelijke netwerken zijn van vitaal belang omdat deze de slagkracht en de professionaliteit van de lokale organisaties verder versterkten, onderlinge kennisdeling stimuleren en ervoor zorgen dat de kwaliteit van aangesloten lokale organisaties goed geborgd is.

d) Meten is weten: de registratie en beschikbaarheid van gegevens binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening

Inzicht in cliëntstromen is noodzakelijk voor sturing door gemeenten op kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. Gemeenten hebben voor een goede uitvoering van de schuldhulpverlening inzicht nodig in wie zich meldt voor schuldhulpverlening, wie welk aanbod wordt gedaan, wat het effect daarvan is en in wacht- en doorlooptijden. Zeker ook daar waar het de toegang tot de schuldhulpverlening betreft. Die gegevens zijn nu lokaal

[5] Zie ook Kamerstuk 28 719, nr. 94
[6] Ter uitvoering van de motie Kooiman/Volp, Kamerstuk 29 270 nr. 107

onvoldoende beschikbaar. Daarbij is het belangrijk dat gemeenten zich met andere gemeenten kunnen vergelijken. Daarvoor zijn registratie en beschikbaarheid van gegevens nodig binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Maatregelen:
– Gemeenten en Rijk hebben belang bij betere sturingscijfers. Het kabinet en de VNG, Divosa en de NVVK werken vervolgacties uit om dit te bewerkstellingen. Divosa is gestart met de benchmark Armoede en Schulden en de VNG onderzoekt de mogelijkheden om deze gegevens aan te kunnen laten sluiten bij de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Dit zou inzicht bieden in de hulpverlening die mensen met schulden binnen het brede sociale domein krijgen. Ook wordt bezien in hoeverre de cijfers van de NVVK hieraan gekoppeld kunnen worden. De GMSD kent drie doelstellingen: horizontale verantwoording naar de gemeenteraad, benchmarking en beleidsinformatie Rijk. De basis van de monitor ligt in de lokale behoefte aan sturings- en monitoringsinformatie.
– Gemeenten moeten zich kunnen vergelijken met andere gemeenten. Divosa heeft met de ontwikkeling van de benchmark armoede en schulden een goede stap gezet. Vanaf 2016 worden jaarlijks geanonimiseerde factsheets gepubliceerd met daarin onder andere informatie over het aantal klanten in de schuldhulpverlening, het type dienstverlening dat hen wordt aangeboden en de effectiviteit en de organisatie van de schuldhulpverlening.

Het belang van meer inzicht in gegevens, zeker ook rond de toegang tot schuldhulpverlening, wordt door alle partijen onderschreven. Daarom en omdat gemeenten grote waarde hechten aan de gegeven beleidsvrijheid, verwacht het kabinet dat partijen hier zelf afspraken over maken. Mocht dit niet lukken dan overweegt het kabinet om invulling te geven aan de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over informatieverzameling en -verstrekking.

e) Aanpassen van (aanpalende) wet- en regelgeving ten behoeve van een effectievere schuldhulpverlening

Regelmatig vragen partijen aandacht voor knelpunten die de uitvoering van schuldhulpverlening bemoeilijken. Het kabinet is actief aan de slag om die knelpunten op te lossen en blijft daarover met partijen in gesprek.

Maatregelen:
– De Rijksincassovisie is op 4 april 2016 gepubliceerd. Het kabinet inventariseert welke stappen overheidsorganisaties zetten en verkent mogelijke extra stappen om tot concretisering van deze visie te komen en welk tijdpad daaraan verbonden is. Deze verkenning wordt u, tegelijkertijd met de verkenning over het verbreden van het beslagregister (zie hieronder) separaat aangeboden.
– Met ingang van 1 januari 2016 zijn alle gerechtsdeurwaarderskantoren aangesloten op het beslagregister. Ook overheidsorganisaties moeten op het register worden aangesloten. Het kabinet verkent welke stappen gezet moeten worden om tot verbreding van dit register te komen met overheidsorganisaties en wat daarvoor een mogelijk tijdpad is.
– Wetgeving voor de vereenvoudiging van de beslagvrije voet wordt voorbereid en wordt u in de tweede helft van 2016 aangeboden.
– Het ontwerpbesluit breed moratorium in de gemeentelijke schuldhulpverlening is in mei voor (internet)consultatie aangeboden. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2017.
– Besluit gegevensuitwisseling schuldhulpverlening. De VNG, Divosa en de NVVK werken uit waar en met welk doel in het proces van schuld-

hulpverlening welke gegevens noodzakelijk zijn. Op basis daarvan wordt bekeken wat de volgende stap is om tot een besluit te komen.
– In januari van dit jaar heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief[7] aan de Kamer aangegeven de inning van openstaande sancties op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) te beëindigen na een succesvol afgeronde minnelijke schuldregeling. Het gaat hierbij om het stopzetten van de inning van de restschuld.
– De Minister van VWS heeft maatregelen getroffen in het kader van (tegengaan van) wanbetalers in de zorg. Met ingang van 1 juli 2016 wordt de bestuursrechtelijke premie aanzienlijk verlaagd en kunnen wanbetalers zonder tussenkomst van een schuldhulpverlener uit de wanbetalersregeling stromen als zij een betalingsregeling met de zorgverzekeraar treffen. Daarnaast is de onderliggende lagere regelgeving om bijstandsgerechtigden onder bepaalde voorwaarden te laten uitstromen in voorbereiding.

Deze maatregelen, met name een harde beslagvrije voet, dragen bij aan een meer stabiele financiële positie van de schuldenaar. Dat maakt dat schuldhulpverleners zich echt kunnen richten op het realiseren van een duurzame oplossing van de schuldenproblematiek («maatwerk»).

Het evaluatierapport benoemt de onduidelijkheid en tegenstrijdigheid in wet- en regelgeving als knelpunt voor de uitvoering, zonder deze onduidelijkheid en tegenstrijdigheid precies te duiden. De onderzoekers adviseren op dit punt informatie op te halen bij de betrokken partijen. Het kabinet blijft in gesprek met betrokken partijen over knelpunten die zij aandragen en heeft al een groot aantal maatregelen getroffen dan wel in gang gezet om gesignaleerde knelpunten op te lossen. Ook is in navolging van de motie Yücel[8] is een start gemaakt met een maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA) van het schuldenbeleid van de overheid.

**Tot slot**

De uitvoering van de schuldhulpverlening moet en kan beter. Het kabinet neemt met gemeenten en betrokken partijen daartoe maatregelen. Gezamenlijk zetten wij daar onze schouders onder. Dat is in het belang van de schuldenaar, schuldeisers en de samenleving. Niemand, zeker niet als het gezinnen met kinderen betreft, mag door het hebben van schulden buiten de samenleving komen te staan. Ik zal u informeren over de uitvoering van de hierboven genoemde maatregelen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

---

[7] Kamerstuk 29 279, nr. 296
[8] Kamerstuk 34 300-XV, nr. 46

**Bijlage**

## Bij de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening


| | | |
|---|---|---|
| 1. | **Inleiding** | **7** |
| 2. | **Invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening** | **8** |
| | 2.1 Doelen en inhoud van de wet | 8 |
| | 2.2 Ondersteuningsprogramma «Op weg naar een effectieve schuldhulp» | 9 |
| | 2.3 Maatschappelijke omgeving | 10 |
| 3. | **Opzet en uitkomsten evaluatieonderzoek** | **11** |
| | 3.1 Opzet van het onderzoek | 11 |
| | 3.2 Uitkomsten van het onderzoek | 12 |
| | 3.4 Bevindingen en aanbevelingen uit andere onderzoeken en adviezen | 15 |
| 4. | **Kabinetsreactie op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek** | **17** |
| | 4.1 Schuldenbeleid kabinet | 17 |
| | 4.2 Reactie op de uitkomsten van de evaluatie | 19 |
| | 4.3 Pakket aan maatregelen | 20 |


### 1. Inleiding

De meeste mensen in Nederland hebben én maken schulden, denk bijvoorbeeld aan de miljoenen Nederlanders met een hypotheek of een studielening. Op zich is het hebben van schulden geen probleem. Het wordt pas een probleem wanneer mensen niet in staat zijn om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Als zij er niet meer uitkomen, kunnen zij zich tot de gemeente wenden voor hulp. De verantwoordelijkheid van de gemeente om deze hulp te bieden is sinds 1 juli 2012 expliciet in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verankerd. Tot de Wgs bestond hiervoor geen ander kader dan de algemene zorgplicht van gemeenten op basis van de Gemeentewet. Schuldhulpverlening kreeg hierdoor niet altijd voldoende aandacht van gemeenten.

De evaluatie geeft een beeld van de stand van zaken van de gemeentelijke schuldhulpverlening van dit moment. Schuldhulpverlening is onderdeel van het brede sociaal domein, waar ook de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdzorg deel van uit maken. Door de verschillende verantwoordelijkheden decentraal bij gemeenten te beleggen, kan de dienstverlening dicht bij de burgers plaatsvinden en kunnen hun problemen integraal worden aangepakt, vroegtijdig worden gesignaleerd en kan maatwerk worden geleverd. Dat is belangrijk, want schuldenproblematiek is veelvuldig aan de orde binnen het sociaal domein, zo concludeert ook de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) in de vierde voortgangsrapportage[9]. De commissie schat in dat bij 80% van de mensen die zich melden bij de wijkteams schuldenproblematiek meespeelt en bepalend is voor het al of niet kunnen vinden van een oplossing voor de brede hulpvraag.

De evaluatie kijkt terug op een periode waarin veel veranderingen in het sociaal domein hebben plaatsgevonden en waarin de economische crisis een bepalende factor is geweest. Hierdoor is het moeilijk te duiden wat precies de effecten van de Wgs zijn geweest en wat het gevolg is van een samenloop van (andere) omstandigheden. De evaluatie richt zich op de effecten van de Wgs en richt zich niet op aanpalende beleidsterreinen

[9] Kamerstuk 34 300 VII, nr. 61

zoals de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), beschermingsbewind en de bescherming van de beslagvrije voet. Gesignaleerde knelpunten ten aanzien van deze onderwerpen zijn door de onderzoekers wel in het evaluatierapport meegenomen.

De evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot. Een klankbordgroep met diverse betrokken partijen[10] voorzag de onderzoekers van advies en stelde relevante inlichtingen beschikbaar. Het veld van de gemeentelijke schuldhulpverlening is groot en complex, waarbij veel partijen waaronder schuldenaren, schuldeisers, uitvoerders, vrijwilligers en andere stakeholders zijn betrokken. De opvattingen en ervaringen van deze partijen zijn zo veel mogelijk in het onderzoek betrokken door gesprekken en interviews en daarnaast door bij de aanvang en afronding van het onderzoek gesprekstafels te houden waarbij ook de uitkomsten van het onderzoek zijn getoetst.

In de afgelopen periode is ook een aantal andere onderzoeken en adviezen die zich (deels) richten op de gemeentelijke schuldhulpverlening gepubliceerd. In maart verscheen de hiervoor genoemde vierde voortgangsrapportage van de TSD waarin aandacht is voor de aanpak van schuldenproblematiek in relatie tot de decentralisaties. De Inspectie SZW[11] en de Nationale ombudsman[12] hebben respectievelijk gekeken naar het gebruik van methoden voor vroegsignalering van problematische schulden en naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, onder andere op basis van bij de Nationale ombudsman ingediende klachten. Tot slot hebben de VNG, Divosa, de NVVK en Sociaal Werk Nederland[13] begin april het pamflet «Naar een betere aanpak van schulden» gepubliceerd.

De kabinetsreactie gaat in op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek van Berenschot en betrekt bovengenoemde rapporten en adviezen daarbij.

## 2. Invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

### *2.1 Doelen en inhoud van de wet*

De totstandkoming van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kent een lange voorgeschiedenis. Reeds in september 2008 constateert het toenmalige kabinet[14] dat de gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever moet en kan. Een belangrijke maatregel om dit te bereiken is het wettelijk inbedden van de taak van gemeenten op het terrein van de integrale schuldhulpverlening. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de invoering van de Wgs op 1 juli 2012.

De Wgs geeft gemeenten de kaders voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. Daarbij zijn de afspraken die het Rijk en gemeenten hebben gemaakt in het bestuursakkoord «Samen aan de slag» van 4 juni 2007[15] leidend geweest. Het gegeven wettelijk kader sluit daarbij aan, omdat dit gemeenten aanzienlijke beleidsvrijheid biedt en voldoende ruimte laat voor maatwerk afgestemd op lokale en individuele omstandigheden. In

[10] De Landelijke cliëntenraad (LCR), de Landelijke organisatie voor sociaal raadslieden (LOSR), VNG, Divosa, NVVK, G4, G32, Kredietbank Nederland en de Amsterdamse federatie voor woningbouwcorporaties.
[11] Verkennende studie vroegsignalering problematische schulden, Inspectie SZW, september 2015
[12] Burgerperspectief op schuldhulpverlening, Nationale ombudsman, mei 2016
[13] Voorheen de MOgroep
[14] Kamerstuk 24 515, nr. 140 bij het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!»
[15] Kamerstuk 30 800 B, nr. 17

deze constellatie draagt de Minister van SZW de systeemverantwoordelijkheid.

De Wgs heeft als hoofddoel de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten door een aantal wettelijke eisen te stellen. Hierdoor wordt een kwaliteitsbodem gelegd in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze eisen zien op:
– brede toegankelijkheid
– beperking van de wacht- en doorlooptijden
– het realiseren van integrale schuldhulpverlening:
  • het zo veel mogelijk wegnemen van de oorzaken waardoor een schuldensituatie is ontstaan
  • inzet op preventie tot en met nazorg
  • zoveel mogelijk onder regie van de gemeente.

> De hoofdvraag van de evaluatie is dan ook:
> *In hoeverre heeft het kader van de Wgs met de daarin opgenomen instrumenten en verplichtingen geleid tot een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening waardoor gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden?*

Het is goed om te benadrukken dat schuldhulpverlening alle ondersteuning betreft die mensen met problematische schulden helpt bij het vinden van een adequate oplossing. Het gaat derhalve om het brede, beschikbare palet aan dienstverlening waar onder andere budgetcoaching, budgetbeheer, thuisadministratie, schuldregelen en duurzame financiële dienstverlening deel van uitmaken. De mogelijkheid van schuldregelen, waarmee schuldhulpverlening vaak wordt vereenzelvigd, is slechts één van de instrumenten die de gemeente kan inzetten.
De gemeenteraad is in de uitvoering van de wet verplicht om telkens voor de duur van ten hoogste vier jaren een plan dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening vast te stellen. Het plan dient in te gaan op de te behalen resultaten, maatregelen om de kwaliteit te borgen, de maximaal na te streven wachttijd en op hulpverlening aan gezinnen met kinderen. De gemeenteraad stelt de invulling vast en controleert. Het college van B&W voert het door de raad vastgestelde beleid uit en legt ten minste jaarlijks in het jaarverslag verantwoording af over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten aan de gemeenteraad.

### *2.2 Ondersteuningsprogramma «Op weg naar een effectieve schuldhulp»*

Om gemeenten en hun partners te ondersteunen bij het verbeteren van de effectiviteit van schuldhulpverlening en bij de inwerkingtreding van de Wgs is het programma «Op weg naar een effectieve schuldhulp»[16] ingericht. Het Ministerie van SZW werkt in dit programma nauw samen met Divosa, Sociaal Werk Nederland, Nibud, de NVVK, de VNG en Wijzer in Geldzaken. Binnen het programma is een groot aantal verschillende producten ontwikkeld en zijn activiteiten georganiseerd op de relevante aandachtsgebieden met betrekking tot schuldhulpverlening (preventie/primair proces/integraal beleid) en de beleidscyclus van gemeenten. Deze informatie is gepubliceerd op de portal www.effectieveschuldhulp.nl.

In totaal is in het programma ruim € 4 miljoen geïnvesteerd uit de tijdelijke extra middelen schuldhulpverlening die het toenmalige kabinet in 2009, 2010 en 2011 beschikbaar heeft gesteld om extra aandacht te kunnen geven aan schuldhulpverlening.

---

[16] Kamerstuk 24 515, nr. 239

Alle betrokken partijen hebben na de invoering van de Wgs het ondersteuningsprogramma in een wat minder intensieve vorm voortgezet. Partijen overleggen periodiek met elkaar over ontwikkelingen en knelpunten in de uitvoering van de schuldhulpverlening en over de mogelijkheden tot ondersteuning. Periodiek verschijnt een nieuwsbrief met nieuws rondom schuldhulpverlening en via de portal worden goede voorbeelden en nieuwe initiatieven om te komen tot een effectievere schuldhulpverlening verspreid.

*2.3 Maatschappelijke omgeving*

Om de uitkomsten van de evaluatie van de Wgs goed te kunnen plaatsen, is belangrijk de (maatschappelijke) ontwikkelingen te schetsen die zich ten tijde van de invoering van de wet, maar ook in de periode daarna hebben voorgedaan.

*Economische crisis*

Op het moment van inwerkingtreding van de Wgs was de economische crisis, die zich in 2008 manifesteerde en in de daarop volgende jaren steeds meer voelbaar werd voor burgers, op het hoogtepunt. In 2014 kwamen de eerste tekenen van herstel, die zich in 2015 verder doorzetten. Ondanks een aantrekkende economie, waardoor de werkgelegenheid toeneemt en de huizenmarkt verbetert, is het aantal mensen met (risico op) problematische schulden in vergelijking met 2009 en 2012 toegenomen. In 2015 had bijna één op de vijf huishoudens in Nederland te maken met risicovolle schulden, problematische schulden, of zit in een hulpverleningstraject. Bijna 1,2 miljoen huishoudens waren niet, en circa 193.000 wel in beeld bij de formele schuldhulpverlening. Bij naar schatting 153.000 huishoudens ging het om gemeentelijke schuldhulpverlening en bij 40.000 huishoudens om een wettelijk schuldsaneringstraject (op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen)[17].

*Toename beroep op dienstverlening*[18]

In 2015 bedraagt het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening 90.400. Dit is een stijging ten opzichte van 2011 (76.000), maar een daling van 1.600 ten opzichte van 2014 (92.000). De jaarverslagen van de NVVK laten zien dat hulpvragers steeds complexere en steeds hogere schulden hebben. Naast mensen met een laag inkomen wenden steeds vaker ook huizenbezitters en ZZP'ers zich tot de schuldhulpverlening.

*Sociaal domein*

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de Participatiewet, de Jeugdzorg en de Wmo 2015. Met deze decentralisaties worden gemeenten in staat gesteld om te komen tot betere zorg en ondersteuning in de vorm van maatwerk dat aansluit op de behoefte van mensen. Gemeenten zien schuldhulpverlening als onderdeel van dit sociaal domein. En dat is ook heel belangrijk. Niet alleen komen schulden veel voor in combinatie met de behoefte aan andere vormen van ondersteuning, gemeenten hebben ook de opdracht om de schuldhulpverlening integraal vorm te geven. Dit biedt gemeenten kansen en mogelijkheden om verbindingen tussen de verschillende hierboven genoemde domeinen te leggen en tot een echte integrale aanpak te komen.

---

[17] Onderzoek »Huishoudens in de rode cijfers», Kamerstuk 24 515, nr. 322
[18] Jaarverslagen NVVK

De decentralisaties hebben ertoe geleid dat steeds meer gemeenten (sociale) wijkteams inzetten. De dienstverlening vindt op deze wijze dicht bij de burgers plaats en de wijkteams kunnen ook (financiële) problemen signaleren. Het is aan de gemeenten om de relatie met schuldhulpverlening vorm te geven; binnen het wijkteam of met een verwijsfunctie naar schuldhulpverlening in de backoffice. In elk geval is het van belang dat gemeenten zorgen voor een goede verbinding tussen de wijkteams en de reguliere schuldhulpverlening.

*Verwachtingen en perspectief burgers*

Uitgangspunt is dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiële beslissingen en voor de nakoming van hun financiële verplichtingen. Dat neemt niet weg dat mensen die hun problematische schuldensituatie niet zelf kunnen oplossen een beroep moeten kunnen doen op gemeentelijke dienstverlening. In eerste instantie zal de dienstverlening gericht zijn op het (volledig) nakomen van de verplichtingen, bijvoorbeeld door het maken van afspraken over afbetalingsregelingen. Schulden moeten voor mensen hanteerbaar zijn, en daarvoor kunnen gemeenten zoals eerder genoemd verschillende vormen van dienstverlening inzetten. Bijvoorbeeld budgetcoaching, budgetbeheer, thuisadministratie en duurzame financiële dienstverlening.

Bij mensen leeft nog vaak de verwachting dat de gemeente hun financiële problemen volledig oplost en dat zij na drie jaren van hun schulden verlost zijn. Zij verwachten schuldenvrij te worden door het treffen van een schuldregeling met de schuldeisers. Het instrument schuldregelen is echter niet standaard en is beperkt tot die situaties waarin echt geen andere oplossing voor handen is. Het beschikbare instrumentarium van de schuldhulpverlening is hierop aangepast. Een schuldregeling behoort lang niet voor alle schuldenaren tot de mogelijkheden vanwege gedragsaspecten, samenstelling van het schuldenpakket en/of een (te) beperkt inkomen.

De steeds complexer wordende samenleving met de toenemende digitalisering maakt dat een groep mensen (o.a. mensen met een laag IQ, mensen die laaggeletterd zijn, mensen met een verstandelijke beperking) ontstaat die het op eigen kracht niet redt en duurzame (preventieve) ondersteuning nodig heeft bij het beheer van hun financiën.

## 3. Opzet en uitkomsten evaluatieonderzoek

### *3.1 Opzet van het onderzoek*

Het onderzoek is gestart met een gesprekstafel om de onderzoekers relevante invalshoeken en aandachtspunten vanuit het complexe veld van de gemeentelijke schuldhulpverlening mee te geven. Hierbij was een brede vertegenwoordiging van betrokken partijen aanwezig, te weten gemeenten, kredietbanken, private uitvoerders schuldhulpverlening, schuldeisers, kennisinstellingen, vrijwilligersorganisaties en cliëntenvertegenwoordigers.

De onderzoekers hebben vervolgens deskresearch verricht en 19 gesprekken gevoerd met landelijke experts en stakeholders. Daarnaast is een representatieve enquête uitgevoerd bij gemeenten. Hiertoe zijn vragenlijsten uitgezet onder 150 gemeenten, waarbij een splitsing is gemaakt tussen vragen voor beleid en vragen voor de uitvoering. Dit heeft geresulteerd in een respons van 81 ingevulde vragenlijsten over beleid en 64 over de uitvoering. In acht gemeenten is een verdiepende casestudie uitgevoerd waar onder andere een rondetafelgesprek met cliëntenverte-

genwoordigers, de gemeente (bestuurders, beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van de uitvoering en juridische zaken) en ketenpartners deel van uitmaakte. Bij de afronding van het onderzoek hebben de onderzoekers de uitkomsten en oplossingsrichtingen getoetst in een tweede gesprekstafel met wederom een brede vertegenwoordiging van betrokken partijen, aangevuld met tijdens het onderzoek geïnterviewde gesprekspartners.

*3.2 Uitkomsten van het onderzoek*

De uitkomsten van het evaluatieonderzoek laten zien dat de Wgs een positieve beweging in gang heeft gezet en dat het aannemelijk is dat burgers met schuldenproblemen door deze veranderingen beter geholpen worden.

Uit het rapport blijkt dat de (politieke) aandacht voor schuldhulpverlening in gemeenten als gevolg van de Wgs onmiskenbaar is toegenomen. Gemeenten hebben vrijwel allemaal (98%) een beleidsplan schuldhulpverlening, terwijl dat voor 2012 voor ongeveer 15% van de gemeenten het geval was en sommige gemeenten helemaal geen beleid op dit terrein voerden. De komst van de Wgs heeft voor een deel van de gemeenten de zienswijze op hun rol aanzienlijk veranderd. De expliciete definiëring van de gemeentelijke verantwoordelijkheid heeft gemeenten ertoe aangezet om veel meer op de schuldhulpverlening te sturen, en gemeenteraden om keuzes en ontwikkelingen te volgen. De wet heeft bijgedragen aan de formalisering en borging van de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening waardoor het onderwerp nadrukkelijker op de gemeentelijke agenda staat. De sturing door gemeenteraden en de invulling die zij geven aan hun kaderstellende rol is daarbij nog volop in ontwikkeling. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenteraden geïnformeerd en betrokken worden en doorgaans actief volgend zijn. In ongeveer een derde van de gemeenten bemoeit de gemeenteraad zich actief met de gang van zaken op het terrein van schuldhulpverlening.

*Antwoord op hoofdvraag evaluatie, kwaliteitsbodem*

De Wgs beoogde een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening te leggen die ziet op een integrale aanpak, brede toegankelijkheid en beperking van de wacht- en doorlooptijden. De onderzoekers concluderen dat de wet in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsbodem, maar ook dat deze nog maar ten dele gelegd is. Hoewel niet onomstotelijk vastgesteld kon worden of de wet ertoe geleid heeft dat er vaker een oplossing is gekomen voor mensen die zich met problematische schulden tot de gemeente wenden, vinden de onderzoekers het aannemelijk dat burgers beter geholpen worden.
De verschillende aspecten van de kwaliteitsbodem komen hierna aan bod. Vervolgens wordt kort ingegaan op de overige uitkomsten van het onderzoek.

*Integrale schuldhulpverlening*

Met een integrale aanpak werd bij de totstandkoming van de wet in de eerste plaats integraliteit in de keten beoogd, dat wil zeggen dat alle stappen in de keten «van preventie tot en met nazorg» en de samenwerking met de verschillende professionals en vrijwilligers in de gemeente goed zijn belegd. Het tweede spoor redeneert vanuit de aandacht voor de (brede) achterliggende problematiek van schulden en dat vraagt – ook vanuit het gemeentelijke beleid – om een brede beleidsaanpak. Dit betekent verbindingen leggen tussen schuldhulpverlening en andere beleidsvelden binnen het sociaal domein. Om individuele

hulpverlening passend te laten zijn voor de schuldsituatie en de achterliggende problematiek is het van belang dat de toegang tot de benodigde ondersteuning op het juiste moment goed is geregeld. De gemeente is het beste toegerust om daarin een regierol te vervullen.

Uit het onderzoek van Berenschot komt naar voren dat gemeenten mede als gevolg van de Wgs meer integraal zijn gaan werken. Op het terrein van preventie en vroegsignalering hebben zij aanzienlijk meer activiteiten ontplooid. Dit geldt ook voor nazorg hoewel gemeenten vaak nog zoekende zijn naar een goede aanpak hiervan. Voor wat betreft het tweede spoor van integraliteit constateren de onderzoekers dat de integraliteit zowel binnen het pakket van schuldhulpverlening als tussen schuldhulpverlening en ander aanbod binnen gemeenten is vergroot. Dit hangt nauw samen met de ambities van gemeenten in het kader van de drie decentralisaties (Jeugdzorg, AWBZ/Wmo en Participatiewet) om in het bredere sociaal domein een meer integrale benadering te bewerkstelligen. Gemeenten zijn nog volop bezig om die integraliteit verder te vergroten, zowel in de schuldhulpverlening als in het bredere sociaal domein. Gemeenten hebben als gevolg van de Wgs hun rol versterkt. Ze hebben meer taken naar zich toegetrokken, sturen strakker op taken die ze uitbesteden en vullen hun regierol krachtiger in, aldus de onderzoekers. Gemeenten hebben hierdoor meer grip op de schuldhulpverlening.

Ook laat het onderzoek zien dat er sprake is van meer maatwerk en van inzet van een breder palet aan instrumenten, waarbij ook screeningmethodes worden benut. Het aandeel schuldregelingen is daarbij de afgelopen jaren afgenomen ten gunste van het aandeel stabilisatietrajecten. Bij het vinden van oplossingen voor specifieke groepen hulpvragers zoals ZZP-ers, jongeren, weinig zelfredzame mensen (LVG- en GGZ-problematiek en laaggeletterdheid) liggen er nog belangrijke opgaven. Er zijn goede voorbeelden maar ook hier geldt dat gemeenten veelal nog op zoek zijn naar een goede aanpak. Dat vraagt om specifiek maatwerk binnen de reguliere uitvoeringsprocessen.

*Brede toegang*

De wet gaat uit van brede toegankelijkheid van de schuldhulpverlening voor natuurlijke personen, waarbij geen groepen op voorhand van schuldhulpverlening mogen worden uitgesloten. De enige uitzondering hierop vormen vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Gemeenten kregen op grond van de wet de bevoegdheid om in beleidsregels vast te leggen op basis van welke individuele omstandigheden iemand de toegang tot schuldhulpverlening wordt ontzegd. Daarbij dient steeds een individuele afweging gemaakt te worden. Gemeenten moeten een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit afgeven inzake het verlenen of weigeren van toegang tot schuldhulpverlening. Dit biedt de burger rechtsbescherming.

Het evaluatieonderzoek geeft aan dat gemeenten zich inspannen voor een brede toegang, maar dat moeilijk hard is te maken in welke mate ze daarin slagen. Enerzijds geven gemeenten zelf aan zich in te spannen voor een brede toegang en daarbij een individuele afweging te maken op basis van de specifieke situatie van de hulpvrager. Anderzijds komt uit de enquête bij het onderzoek naar voren dat 14 van de 27 gemeenten die in de enquête aangegeven hebben toegang tot schuldhulpverlening te registreren, een voorselectie toepassen, waarbij gemiddeld ongeveer de helft afvalt. Vervolgens vindt bij een deel van die gemeenten ook een selectie bij de formele aanvraag plaats waarbij ca 10–20% afvalt. Gezien de hoge percentages bij deze (kleine) groep gemeenten gaan de onderzoekers ervan uit dat het hier om toegang tot het regelen van schulden of

de aanloop daar naartoe gaat, waarbij een deel van de afvallers mogelijk wel een alternatief hulpaanbod krijgt. Uit de enquête bij het onderzoek blijkt verder dat gemeenten als gevolg van de wet meer en explicietere weigeringsgronden zijn gaan hanteren. Niet vastgesteld kon worden of zij die strenger zijn gaan hanteren, zoals kennisinstellingen en cliëntenorganisaties hebben gesignaleerd. Gemeenten hebben hierover zelf aangegeven zoveel mogelijk mensen toe te laten en geen groepen uit te sluiten.

Omdat procedures rond toegang verschillen – mede door de komst van wijkteams – en er geen sprake is van eenduidige registraties bleek het niet mogelijk om binnen het evaluatieonderzoek hard te maken of er daadwerkelijk sprake is van brede toegang en wat de wet daaraan heeft bijgedragen. Hierbij speelt ook een rol dat gemeenten – passend bij gedecentraliseerd beleid – verschillende definities hanteren van wat al dan niet onder schuldhulpverlening valt. Soms geven zij alleen het treffen van een schuldregeling dit label, wat overigens niet wil zeggen dat de hulpvrager geen ander aanbod heeft gekregen.

Met de invoering van de wet werd op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onder meer de beslissing van het college van B&W om al dan niet een aanbod voor schuldhulpverlening te doen (of de schuldhulpverlening tussentijds te staken) aangemerkt als besluit waardoor rechtsbescherming ontstaat. Het besluit is immers vatbaar voor bezwaar en beroep. Bij het afgeven van een beschikking staan gemeenten voor de afweging tussen het risico van juridisering en de formele verplichting en waarborging van de rechtszekerheid van burgers. De indruk van de onderzoekers is dat gemeenten veelal pas een beschikking afgeven als er een schuldregeling start of eindigt of als een vergelijkbaar formeel traject wordt gestart. Gemeenten gaan hier volgens het rapport verschillend mee om, waardoor niet altijd een beschikking wordt afgegeven en de rechtszekerheid van burgers niet altijd goed geborgd is.

*Wacht- en doorlooptijden*

Lange wacht- en doorlooptijden beperken de motivatie van de schuldenaar en schuldeiser om mee te werken aan een schuldhulpverleningstraject. In de wet is daarom een maximale wachttijd van vier weken tussen het moment waarop een persoon zich wendt tot schuldhulpverlening en het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld opgenomen. Daarnaast verplicht de wet gemeenten om de cliënt inzicht te geven in de doorlooptijd tussen het eerste gesprek en het bereiken van het resultaat. Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de beperking van de wachttijd ten dele is gerealiseerd. Het merendeel van de gemeenten zegt de wachttijden binnen de vierweken termijn te houden, maar gemeenten hanteren hierbij verschillende definities. Daardoor kan de wettelijk gedefinieerde wachttijd langer of korter zijn, maar kan de wachttijd zich ook verplaatst hebben naar de volgende stappen in het proces. De wet heeft ervoor gezorgd dat 80 procent van de gemeenten de hulpvrager inzicht geven in de doorlooptijden en dat zij veelal ook sturen op verkorting daarvan. Ten aanzien van de lengte van de doorlooptijden om tot een schuldregeling te komen is er geen effect van de wet gevonden: zowel schuldenaren als schuldhulpverleners als schuldeisers ervaren deze als te lang.

*Overige uitkomsten*

Het vertrouwen van schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening lijkt gezien het grote aantal samenwerkingovereenkomsten en convenanten die de afgelopen jaren zijn afgesloten te zijn toegenomen, maar volgens het rapport is er ook kritiek. Voor hen en andere bij de schuld-

hulpverlening betrokken partijen is de invloed van de Wgs minder zichtbaar dan voor gemeenten. Schuldeisers ervaren de grote pluriformiteit in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk als een nadeel, missen bij veel gemeenten nog een minimale standaardisatie die nodig is voor een efficiënte samenwerking rond vroegsignalering en willen graag meer waarborgen voor een herkenbare, constante en betrouwbare kwaliteit. Cliëntenvertegenwoordigers, vrijwilligersorganisaties en kennisinstellingen zien graag verbeteringen op het terrein van professionaliteit en expertise (kennis van gedragscomponenten, bejegening) respectievelijk heldere kaders voor samenwerking respectievelijk toegang en bejegening.

*3.4 Bevindingen en aanbevelingen uit andere onderzoeken en adviezen*

Recente publicaties van de TSD, de Inspectie SZW, de Nationale ombudsman en van de VNG, Divosa, NVVK en Sociaal Werk Nederland gaan ook in op de aanpak van schuldenproblematiek en de rol van de gemeentelijke schuldhulpverlening daarbij.

*Onderzoek Inspectie SZW naar vroegsignalering*

In 2015 heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar vroegsignalering van (dreigende) problematische schulden door gemeenten. Dit onderzoek bevestigt de conclusie uit het evaluatieonderzoek dat gemeenten op het terrein van preventie en vroegsignalering aanzienlijk meer activiteiten hebben ontplooid. Bijna alle gemeenten geven aan dat zij vroegsignalering in de praktijk uitvoeren. Gemeenten realiseren zich dat vroegsignalering een investering vraagt, maar dat het een kostenbesparing kan zijn op lange termijn. De Inspectie constateert echter ook dat vroegsignalering zich in (bijna) alle gemeenten nog in een beginfase bevindt en dat gemeenten bezig zijn met een zoekproces. De signalen die bij de gemeenten binnenkomen worden nog nauwelijks geregistreerd, waardoor nog weinig zicht is op hoe effectief de ingezette methoden van vroegsignalering zijn. Daarnaast constateert ook dit rapport dat wijkteams in veel gemeenten een steeds belangrijkere rol bij vroegsignalering vervullen. De werkwijze van deze teams is nog volop in ontwikkeling en de aanwezigheid van medewerkers schuldhulpverlening, en daarmee de expertise op het gebied van schuldhulpverlening, varieert nog sterk per gemeente.

*Onderzoek Nationale ombudsman «Burgerperspectief op schuldhulpverlening»*

Het rapport van de Nationale ombudsman dat in mei 2016 verscheen geeft een beeld van de bij de Nationale ombudsman ingediende klachten van burgers over schuldhulpverlening. Het kabinet neemt die klachten serieus en beschouwt het rapport daarom als een belangrijke aanvulling op het evaluatieonderzoek. De ombudsman is van mening dat de overheid te veel uitgaat van zelfredzaamheid van burgers en pleit voor een betere balans tussen hulpvraag en standaardbeleidsregels, waarbij geen mensen buitengesloten worden. Als aandachtspunten geeft hij mee minder zelfredzame burgers te begeleiden en te ondersteunen tijdens een schuldhulptraject, naar maatwerk te kijken als een reguliere aanpak niet volstaat, altijd hulp te bieden bij een dringende situatie, direct stappen te zetten na toelating tot schuldhulpverlening, te zorgen voor persoonlijke aandacht, regelmatig contact en duidelijkheid en iemand bij afwijzing of beëindiging van schuldhulpverlening een beschikking te geven zodat diegene gebruik kan maken van rechtsmiddelen.

*Voortgangsrapportages Transitiecommissie Sociaal Domein*

In maart 2016 verscheen de vierde voortgangsrapportage van de TSD[19] waarin de TSD gemeenten oproept om de schuldenproblematiek nader te bezien in het kader van één sociaal domein en de transformatie. Dan gaat het om deskundigheid binnen integrale teams, toegang tot de tweede lijn, de samenhang tussen re-integratie en het kwijtschelden van schulden. De TSD heeft signalen dat gemeenten – vaak informeel – categoriale uitsluitinggronden hanteren bij het doorverwijzen naar de tweede lijn en roept gemeenten op om na te gaan of er onzichtbare drempels of onnodige belemmeringen in regels zijn opgenomen waardoor mensen worden uitgesloten.
In de derde voortgangsrapportage van 3 september 2015[20] merkt de TSD op dat er bij veel wijkteams nog onduidelijkheid of onbekendheid is over waar oplossingen binnen de eigen invloedsfeer liggen, bijvoorbeeld als het gaat om privacybeperkingen en schuldhulpverlening. Ook constateert de TSD dat financiële problemen in 80% van de gevallen bepalend zijn voor het al dan niet kunnen vinden van een oplossing. De TSD pleit voor professionalisering en adviseert kennis van werk en inkomen, inclusief schuldhulpverlening stevig te verankeren binnen sociale wijkteams.

*Pamflet «Naar een betere aanpak van schulden» van VNG, Divosa, NVVK en Sociaal Werk Nederland*

Begin april hebben de VNG, Divosa, de NVVK en Sociaal Werk Nederland het pamflet «Naar een betere aanpak van schulden» gepubliceerd. Daarin wijzen zij op het belang van schuldhulpverlening. Ook geven zij aan dat schuldhulpverlening onder druk staat vanwege bezuinigingen in het sociaal domein en stellen zij dat gemeenten niet iedereen kunnen helpen. Zij vragen het Rijk om obstakels in wet- en regelgeving weg te nemen en gemeenten, NVVK-leden en maatschappelijke partners om hulpvragers perspectief te blijven bieden en de schuldhulpverlening breed toegankelijk te houden. Hiertoe gaan zij inzetten op preventie, vroegsignalering en financiële educatie en gaan zij meer werk maken van innovatie, professionalisering en vakmanschap.

*Rol van het Rijk – obstakels in wet- en regelgeving*

In bovengenoemde publicaties van de TSD en van de Nationale ombudsman alsook in het pamflet komt telkens ook de rol van het Rijk terug. Het gaat hierbij om de rol van de rijksoverheid als systeemverantwoordelijke voor het schuldenbeleid en de rol van de rijksoverheid als schuldeiser. Partijen wijzen op het belang van het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving. Hierbij worden het correct toepassen en vereenvoudigen van de beslagvrije voet genoemd, alsmede een zorgvuldige rijksincasso, het opheffen van preferenties en andere bijzondere incasso-instrumenten en het afschaffen van de bronheffing. Tevens wordt gevraagd om het wegnemen van wettelijke belemmeringen voor het treffen van een minnelijke schuldregeling (boetes en fraudevorderingen). Aan de systeemverantwoordelijke vragen zij ondermeer om het invoeren van het wettelijk breed moratorium, het verbreden van het beslagregister en het vereenvoudigen van het systeem van inkomensvoorzieningen en toeslagen.

[19] Zie ook Kamerstuk 34 300-VII, nr. 61
[20] Zie ook Kamerstuk 34 000-VII, nr. 56

## 4. Kabinetsreactie op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek

Problematische schulden hebben een enorme impact op mensen. Niet alleen doordat het besteedbaar inkomen vaak langdurig terug wordt gebracht op een minimumniveau, maar ook doordat de financiële instabiliteit een continue stress met zich meebrengt die zowel effect heeft op het vinden of behouden van werk, op de gezondheid als op het gezin. Daarnaast is een financieel instabiele situatie ook vaak veroorzaker of katalysator van meer psychische problemen. Met de oplossing hiervan zijn vaak hoge maatschappelijke kosten gemoeid. Het is daarom van groot belang dat de financiële positie van mensen met schulden wordt opgelost of in ieder geval gestabiliseerd wordt. Het kabinet hecht aan een effectieve schuldhulpverlening en een stevig schuldenbeleid waarin schuldenaren, schuldeisers, gemeenten en het Rijk verantwoordelijkheid delen.

Goede schuldhulpverlening staat of valt met de voorwaarde dat deze voor iedereen bereikbaar en toegankelijk is. Daarnaast is schuldhulpverlening maatwerk, waarbij in veel gevallen geldt dat de financiële problematiek niet een opzichzelfstaand probleem is. Dit maakt een integrale benadering onmisbaar voor een daadwerkelijke verandering in de situatie van mensen. De evaluatie van de Wgs laat zien hoe gemeenten sinds de invoering van de wet op 1 juli 2012 aan de slag zijn gegaan met het vormgeven van de schuldhulpverlening. Het Rijk speelt hierbij een rol waar het gaat om het faciliteren van gemeenten zodat zij hun taken zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Het schuldenbeleid staat niet voor niets hoog op de agenda van het kabinet en er zijn de afgelopen periode vele maatregelen op dit terrein getroffen en in gang gezet[21].

In dit hoofdstuk wordt allereerst een overzicht geschetst van het huidige schuldenbeleid en de concrete maatregelen die al genomen zijn (§4.1). Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten van de wetsevaluatie (§4.2). Welke verbeteringen het kabinet mogelijk en noodzakelijk acht en de maatregelen die het kabinet en partijen daarop willen inzetten komen in §4.3 aan de orde.

### *4.1 Schuldenbeleid kabinet*

*Uitgangspunten beleid*

Het schuldenbeleid is breder dan alleen de schuldhulpverlening. Het beleid beslaat het terrein van preventie tot gerechtelijke afdoening van schulden en omvat een minnelijk en wettelijk vangnet voor als mensen hun financiële problemen niet zelf meer kunnen oplossen. Er is een breed instrumentarium beschikbaar waarmee gemeenten mensen met problematische schulden kunnen helpen, waaronder de mogelijkheid van schuldbemiddeling, dwangakkoord, noodmoratorium en beschermingsbewind, en uiteindelijk ook een aanvraag voor een wettelijke schuldsanering via de gemeentelijke modelverklaring. Een breed wettelijk moratorium, een instrument waar verschillende uitvoerende partijen om vragen, is op dit moment in voorbereiding. Toch blijft het voorkomen van en vroegtijdig ingrijpen bij schulden de beste remedie tegen problematische schuldensituaties. Het belang van preventie en vroegsignalering kan daarom niet genoeg worden benadrukt. Om deze redenen gelden bijvoorbeeld strenge regels voor kredietverstrekking die overkreditering tegengaan en zijn er regels over reclame-uitingen gesteld.

[21] Kamerstuk 24 515, nr. 297

Het schuldenbeleid kijkt niet alleen naar de bescherming van belangen van de schuldenaar, maar zoekt naar een balans tussen de belangen van de schuldenaren en schuldeisers. Er moet ook recht gedaan worden aan het uitgangspunt dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiële verplichtingen. Hierbij telt mee dat – in geval van boetes – een deel van de financiële verplichtingen voorkomen had kunnen worden. Een boete wordt immers alleen opgelegd als iemand wet- en regelgeving overtreedt. Schuldeisers moeten er op kunnen vertrouwen dat mensen aan hun financiële verplichtingen voldoen. Financiële problemen kunnen immers voor zowel schuldenaren als voor schuldeisers grote gevolgen hebben. Hierbij kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat er in Nederland een groep mensen is waarvoor de samenleving zodanig complex is geworden dat zij het nooit alleen en zonder (vergaande) bescherming redden.

*Reeds genomen maatregelen*

De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen en in gang gezet om de effectiviteit en kwaliteit van de schuldhulpverlening en aanpalende dienstverlening te verbeteren, om preventie en vroegsignalering te bevorderen en om overkreditering tegen te gaan. Hieronder worden de verschillende maatregelen genoemd.

Voor de verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van schuldhulpverlening is geïnvesteerd in de ontwikkeling van business cases schuldpreventie, modelconvenanten en een leidraad preventie en vroegsignalering, in de ontwikkeling van de Verwijsindex schuldhulpverlening (VISH) en in het screeningsinstrument Mesis[22]. Verder heeft het Ministerie van SZW vele initiatieven ondersteund om de inzet van vrijwilligers in te bedden in het proces van de gemeentelijke schuldhulpverlening en het bevorderen van de kwaliteit daarvan.

Het kabinet heeft daarnaast gemeenten meer financiële armslag gegeven om activiteiten op het terrein van armoede en schulden te ontplooien door structureel € 90 miljoen per jaar extra beschikbaar te stellen voor de intensivering van het armoede- en schuldenbeleid.

Ook op het terrein van de rijksincasso en de stapeling van beslagen en incassomaatregelen zijn grote stappen gezet. In de Rijksincassovisie, die begin april 2016 aan de Tweede Kamer is gezonden[23], staan de uitgangspunten die de rijksoverheid wil hanteren om ervoor te zorgen dat overheden veel beter samenwerken en al vooraf kijken wat de betalingsmogelijkheden van mensen zijn, om zo te zorgen voor een zorgvuldige incasso die rekening houdt met de belangen en mogelijkheden van mensen met schulden.
Een belangrijke mijlpaal is ook dat met ingang van 1 januari 2016 alle gerechtsdeurwaarders verplicht zijn aangesloten op het beslagregister dat de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders met financiële steun van het Rijk heeft ontwikkeld. Daarmee wordt een verbetering bereikt als het gaat om de bescherming van de beslagvrije voet. De eerste resultaten daarvan moeten nog dit jaar zichtbaar worden. Op termijn sluiten ook overheidsorganisaties aan. Wat daarvoor nodig is en wat een mogelijk tijdpad is, is in kaart gebracht. Deze verkenning wordt de Tweede Kamer separaat toegezonden.

[22] Kamerstuk 24 515, nr. 297
[23] Kamerstuk 24 515, nr. 336

Een volgende stap is de vereenvoudiging van de regels rond de beslagvrije voet. Deze regels zijn nu zo ingewikkeld dat in de praktijk de beslagvrije voet regelmatig te laag wordt vastgesteld. Gevolg is dat mensen te weinig geld overhouden om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. De voor de vereenvoudiging noodzakelijke wetgeving zal in de tweede helft van 2016 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het is de inzet van het kabinet om de parlementaire behandeling nog in deze kabinetsperiode af te ronden. Daarmee kan een enorme verbetering voor schuldenaren en schuldeisers worden bewerkstelligd.

In navolging van de motie Yücel[24] is een start gemaakt met een maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA) van het schuldenbeleid van de overheid. Het uiteindelijke doel hiervan is om het bestaansminimum van mensen beter te waarborgen en bij te dragen aan een effectief en efficiënt incassobeleid van overheidsschuldeisers.

Het hierboven beschreven overzicht laat zien dat er reeds veel gebeurt en gebeurd is om de kwaliteit van de schuldhulpverlening in Nederland structureel te verbeteren. De complexiteit van de problematiek, de decentralisaties, maar ook de maatschappelijke context waarin met name de financieel-economische crisis van grote invloed is geweest, betekenen echter ook dat het domein van schuldhulpverlening zeer dynamisch is. Dit vraagt – ook mede gelet op de capaciteit en slagkracht van gemeenten – om een constante scherpe blik op wat werkt en op wat beter kan.

*4.2 Reactie op de uitkomsten van de evaluatie*

De evaluatie laat zien dat de Wgs een positieve ontwikkeling in gang heeft gezet. Gemeenten hebben meer grip op de uitvoering, hebben hun regierol versterkt, zijn meer integraal gaan werken en hebben het pakket schuldhulpverlening verbreed. Er is vaker aandacht voor preventie en vroegsignalering en gemeenten bieden meer maatwerk. Mensen met problematische schulden worden hierdoor – naar verwachting – beter geholpen.

Er zijn ook punten waarop de uitvoering van de schuldhulpverlening verbeterd *kan* en zeker ook *moet* worden. Uit de evaluatie blijkt dat er zeker ruimte is voor verbeteringen in de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening binnen het bestaande stelsel. Daar ligt een rol voor zowel gemeenten als Rijk. De focus van de maatregelen ligt op de verbetering van de toegang tot de schuldhulpverlening en de integrale benaderingswijze van de problematiek:
a) het bevorderen van professionaliteit van de schuldhulpverlening. Dit raakt medewerkers in de uitvoering en beleidsmedewerkers, maar ook wethouders en cliëntenraden bij hun controlerende en adviserende rol. Daarnaast richt het zich ook op het in positie brengen van raadsleden gelet op de taakverzwaring van inhoudelijke portefeuilles en werkdruk.
b) Het nader onderzoeken door de Inspectie SZW hoe de brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk wordt uitgevoerd.
c) het doorontwikkelen en verspreiden van innovatieve aanpakken
d) meten is weten; de registratie en de beschikbaarheid van gegevens binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening, en
e) het aanpassen van (aanpalende) wet- en regelgeving ten behoeve van een effectievere schuldhulpverlening.

De daadwerkelijke verbetering van de schuldhulpverlening vraagt een inzet van alle betrokken partijen; er ligt een belangrijke taak voor

[24] Kamerstuk 34 300-XV, nr. 46

gemeenten, want het is niet acceptabel dat mensen geen gehoor vinden bij gemeenten of dat aan hen geen passende dienstverlening wordt geboden. De evaluatie laat zien dat gemeenten kansen laten liggen en mogelijkheden – zeker als het gaat om maatwerk en een integrale aanpak- onbenut laten[25].
Gemeenten hoeven de verbeterslag niet alleen te doen. Ook het Rijk heeft een taak als het gaat om het faciliteren van de uitvoering en een betere bescherming van de beslagvrije voet, ook in relatie tot de rijksincasso. Gemeenten en Rijk kunnen daarbij niet zonder alle andere partijen die een belangrijke rol spelen binnen de schuldhulpverlening en met wie een constructieve samenwerking onmisbaar is. Daarom is overleg gevoerd over het pakket aan maatregelen met de bij de uitvoering betrokken partijen te weten VNG, Divosa, de NVVK, Sociaal Werk Nederland en ook met de Landelijke Cliëntenraad (LCR).

In de volgende paragraaf worden de concrete maatregelen die het kabinet samen met betrokken uitvoeringspartijen neemt en die tot daadwerkelijke verbetering moeten leiden uiteen gezet.

*4.3 Pakket aan maatregelen*

De uitvoering van de schuldhulpverlening kan en moet nog beter. Het kabinet is verheugd over het feit dat andere partijen, waaronder de VNG, Divosa, de NVVK en Sociaal Werk Nederland, de verbetering van de gemeentelijke schuldhulpverlening als een gezamenlijke inspanning zien, zoals blijkt uit het pamflet «Naar een betere aanpak van schulden en armoede». Het kabinet is de dialoog over de route naar hoogwaardige schuldhulpverlening voor iedereen en de samenwerking om dit te bereiken aangegaan. Deze en andere partijen blijven net zoals nu reeds het geval is, betrokken bij de voortgang.

De verbetering van de schuldhulpverlening begint aan de poort en de ingezette dienstverlening moet leiden tot een duurzame oplossing. Dat vraag om een integrale aanpak en maatwerk. Sinds de invoering van de Wgs zijn gemeenten en dus ook de schuldhulpverlening met grote veranderingen en een steeds veranderende omgeving geconfronteerd. Daar moeten zij hun organisatie en dienstverlening op aanpassen. Deze transitie is nog steeds gaande.

Met de decentralisaties in het sociaal domein liggen er echt kansen voor gemeenten om nog meer dan voorheen te komen tot een integrale aanpak van schulden en andere problemen in het sociaal domein. De juiste persoon op de juiste plek met aandacht voor wat de hulpvrager echt nodig heeft; het leveren van maatwerk. Medewerkers in de schuldhulpverlening hebben de laatste jaren flink veel wijzigingen op zich af zien komen en het werk dat zij onder deze omstandigheden verrichten wordt zeer gewaardeerd. Ondersteuning bij deze taak is zeker op zijn plaats.

Het kabinet meent dat met het pakket aan maatregelen een wezenlijke verbetering in de uitvoering van de schuldhulpverlening in den brede kan worden bereikt. Hieronder worden de maatregelen toegelicht. Het kabinet stelt de komende drie jaar in totaal € 7,5 miljoen ter beschikking om de uitvoering van maatregelen door partijen financieel te ondersteunen.

[25] Zie ook vierde TSD voortgangsrapportage Kamerstuk 34 300-VII, nr. 61

*a) Professionaliseringsimpuls*

Professionals die werkzaam zijn in de schuldhulpverlening moeten deskundigheid en vaardigheden bezitten op een omvangrijk en complex terrein: om mensen met problematische schulden adequaat te kunnen helpen moet men inzicht hebben in gedrag en hoe dit te beïnvloeden, moet men beschikken over financiële expertise, over kennis van het juridische kader van schuldhulpverlening, en moet men over een gedegen lokaal netwerk van partners kunnen beschikken van zowel professionals als vrijwilligers om binnen de grote diversiteit aan schuldenproblematiek maatwerk te kunnen bieden. De opkomst van de sociale (wijk)teams en de steeds belangrijkere rol die deze teams spelen in het signaleren, doorverwijzen en hulp bieden aan huishoudens met schulden zet het vraagstuk van professionaliteit op het gebied van schuldhulpverlening verder op scherp. De toegang tot de schuldhulpverlening voor deze en andere specifieke groepen wordt in belangrijke mate bepaald door de mogelijkheden tot specifiek maatwerk dat geboden kan worden. Denk bijvoorbeeld ook aan ex-verslaafden en aan jongeren. Het bieden van maatwerk binnen de schuldhulpverlening aan deze groepen vereist specifieke kennis, expertise en vaardigheden om een integraal en effectief hulpaanbod te doen. Professionals geven ook zelf aan behoefte te hebben aan training en opleiding. Ondersteuning bij deze taak is zeker op zijn plaats. Permanente educatie van al diegenen die bij schuldhulpverlening betrokken zijn, is in dat kader van belang. Denk bijvoorbeeld ook aan de taakverzwaring van raadsleden vanwege de decentralisaties in het sociaal domein. Het Rijk, gemeenten en andere betrokken partijen gaan de professionaliteit bevorderen en er voor zorgen dat verworven kennis en vaardigheden behouden blijven.

Maatregelen:
– De VNG, de NVVK, Divosa en Sociaal Werk Nederland onderzoeken in samenwerking met de LCR en met SZW en Nibud als partners de invulling van een ondersteuningsprogramma voor schuldhulpverlening in het brede sociaal domein. Dit programma richt zich op raadsleden, wethouders, beleidsmedewerkers, medewerkers in de uitvoering alsmede op cliëntenraden.
– Deze partijen zetten ook in op professionalisering door het actualiseren van de handreiking over schuldenproblematiek ten behoeve van de wijkteams en het organiseren van leercirkels en bijeenkomsten in de arbeidsmarktregio's.
– Het ontwikkelen van een handreiking over de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht in de Wgs. De handreiking zal niet alleen voor gemeenten, maar ook voor andere partijen, zoals lokale cliëntenraden, handvatten bieden om de rechtszekerheid beter te kunnen waarborgen.

*b) Toegang tot gemeentelijk schuldhulpverlening*

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de toegang tot de schuldhulpverlening voor bepaalde categorieën mogelijk beperkt wordt. Door het ontbreken van gegevens is het echter lastig om harde uitspraken te doen in hoeverre dit daadwerkelijk aan de orde is.

Maatregelen:
– Om beter inzicht te krijgen in de toegankelijkheid van schuldhulpverlening zal de Inspectie SZW in 2016 een onderzoek starten waarin wordt nagegaan hoe gemeenten hier in de praktijk uitvoering aan geven.
– Het Ministerie van SZW bereidt tegelijkertijd een mogelijke aanscherping van de Wgs voor om geconstateerde blokkades betreffende de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening weg te nemen.

Mocht het onderzoek van de Inspectie SZW daartoe aanleiding geven, dan kan dat wetsvoorstel snel worden ingediend.

*c) Innovatieve aanpakken*

Een beleidsterrein dat continu in beweging is, vraagt om regelmatig te kijken naar welke aanpak het beste is. Met name voor schuldhulpverlening aan specifieke groepen geldt dat gemeenten nog vaak op zoek zijn naar welke aanpak en welke ondersteuning het meest effectief is en of de dienstverlening die de gemeente standaard aanbiedt wel geschikt is voor alle typen hulpvragers. Er zijn reeds allerlei initiatieven gericht op effectievere dienstverlening door gemeenten zoals de citydeal «De inclusieve stad» waarin Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad samen beogen, gevoed door casuïstiek, verdergaande vernieuwing te realiseren in het sociaal domein door integrale alternatieve arrangementen te ontwikkelen op het gebied van wonen, werk en inkomen, zorg en maatschappelijke ondersteuning. Daar maakt ook de aanpak van schulden onderdeel van uit. Doel is om te komen tot meer effectieve interventies in de leefwereld van mensen en zichtbaar te maken welke systeemelementen die effectiviteit belemmeren en op welke wijze het rendement van de gezamenlijke investering kan worden verhoogd.

Het kabinet hecht belang aan deze innovaties aangezien hierbij vanuit vaak grote gedrevenheid en betrokkenheid bij de problematiek gezocht wordt naar nieuwe en betere oplossingen voor ervaren knelpunten. Belangrijk hierbij is om te monitoren wat werkt en wat niet werkt. De focus kan daardoor liggen op het verspreiden van die initiatieven die bijdragen aan de aanpak van de schuldenproblematiek. Het kabinet zet daarom in op het bevorderen van een integrale aanpak en maatwerk door zowel bestaande als nieuwe innovatieve aanpakken te bevorderen en te bestendigen.

Maatregelen:
- Gemeenten ondersteunen bij het terugdringen van problematische schulden, door via onderzoek de kennis over de effectiviteit van methoden/interventies in de schuldenaanpak te vergroten, via het al lopende meerjarige kennisprogramma «Vakkundig aan het werk»[26]. Één van de programmalijnen waarbinnen onderzoeksubsidie kan worden aangevraagd is schuldhulpverlening en armoedebestrijding.
- Nieuwe projecten en aanpakken van gemeenten stimuleren en bijdragen aan het verspreiden van kennis, maar ook gezamenlijk met gemeenten en partijen zoeken naar passende dienstverlening voor (nieuwe) doelgroepen zoals jongeren en mensen met een licht verstandelijke beperking. Een voorbeeld is de schuldhulpverlening voor reclasseringscliënten. Betrokken partijen, waaronder de VNG, NVVK, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en de ministeries van Veiligheid en Justitie en SZW zijn inmiddels in overleg over knelpunten in de uitvoering van schuldhulpverlening voor deze groep om te komen tot een maatwerkoplossing[27]. Dat zelfde geldt voor schuldhulpverlening aan studerende jongeren, waarbij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, SZW, VNG, NVVK en DUO samen optrekken. Op 13 juni jl. heeft er een rondetafelgesprek plaatsgevonden met de betrokken partijen. Over de eerste resultaten wordt u bij separate brief geïnformeerd.
- Voortzetting van de subsidieregeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek in 2016 en 2017 waardoor projecten met

[26] Zie ook Kamerstuk 28 719, nr. 94
[27] Ter uitvoering van de motie Kooiman/Volp, Kamerstuk 29 270 nr. 107

landelijke betekenis van maatschappelijke organisaties gericht op het leveren van een duurzame bijdrage aan het tegengaan van armoede en schulden financieel kunnen worden gesteund. Landelijke netwerken zijn van vitaal belang omdat het de slagkracht en de professionaliteit van de lokale organisaties verder versterkt, onderlinge kennisdeling stimuleert en ervoor zorgt dat de kwaliteit van aangesloten lokale organisaties goed geborgd is.

*d) Meten is weten: registratie en de beschikbaarheid van gegevens binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening*

Voor een goede uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening is het van groot belang dat gemeenten beschikken over inzicht in cliëntenstromen. Gemeenten hebben voor een goede uitvoering van de schuldhulpverlening inzicht nodig in wie zich meldt voor schuldhulpverlening, wie welk aanbod wordt gedaan, wat het effect daarvan is en wacht- en doorlooptijden. Dit geeft gemeenteraden inzicht in de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en daarmee de sturingsinformatie op basis waarvan prioriteiten gesteld kunnen worden, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet op preventie en vroegsignalering. Inzicht in cliëntenstromen stelt gemeenten daarnaast in staat zich te vergelijken met andere gemeenten en op basis daarvan gericht op zoek te gaan naar mogelijkheden tot uitwisseling van kennis en expertise met andere gemeenten om tot verbetering van de lokale aanpak te komen.

In de evaluatie wordt beschreven dat het probleem van de registratie rond de toegang niet alleen ligt in het feit dat er in de gemeentelijke registratie geen totaaloverzicht is van het gedane aanbod (schuldhulpverlening of een alternatief aanbod), maar ook dat gemeenten in hun registraties verschillend definiëren wat al dan niet onder schuldhulpverlening valt. Hierdoor is onduidelijk hoeveel mensen uitvallen tussen het moment dat zij hun hulpvraag hebben gesteld en het moment dat ze een hulpaanbod hebben gekregen, of in welke mate de hulpvragers een aanbod hebben gehad. Wat op dit moment ook nog bijdraagt aan de onduidelijkheid over de toegang is dat de praktijk van de wijkteams nog in ontwikkeling is, waardoor er geen totaaloverzicht is over de verschillende stromen in de toegang.
Het kabinet is van mening dat inzicht in cliëntenstromen binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening noodzakelijk is voor zowel sturing door gemeenten op kwaliteit en effectiviteit, en dat het van belang is dat gemeenten zich met anderen kunnen vergelijken (benchmark).

Maatregelen:
– Gemeenten willen over betere sturingscijfers beschikken. Het kabinet en de VNG, Divosa en de NVVK werken vervolgacties uit om dit te bewerkstellingen. Divosa is gestart met de benchmark Armoede en Schulden en de VNG onderzoekt de mogelijkheden om deze gegevens aan te kunnen laten sluiten bij de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Dit zou inzicht bieden in de hulpverlening die mensen met schulden binnen het brede sociale domein krijgen. Ook wordt bezien in hoeverre de cijfers van de NVVK hieraan gekoppeld kunnen worden. De GMSD kent drie doelstellingen: horizontale verantwoording naar de gemeenteraad, benchmarking en beleidsinformatie Rijk. De basis van de monitor ligt in de lokale behoefte aan sturings- en monitoringsinformatie.
– Gemeenten moeten zich kunnen vergelijken met andere gemeenten. Divosa heeft met de ontwikkeling van de benchmark armoede en schulden een goede stap gezet. Vanaf 2016 worden jaarlijks geanonimiseerde factsheets gepubliceerd met daarin onder andere informatie over het aantal klanten in de schuldhulpverlening, het type dienstverle-

ning dat hen wordt aangeboden en de effectiviteit en de organisatie van de schuldhulpverlening.

*e) Aanpassen van (aanpalende) wet- en regelgeving ten behoeve van een effectievere schuldhulpverlening*

In het onderzoeksrapport wordt de onduidelijkheid en tegenstrijdigheid in wet- en regelgeving en in het uitvoeringssysteem als knelpunt benoemt. Gemeenten geven aan bij het uitvoeren van de Wgs «last» te hebben van andere wet- en regelgeving en uitvoeringsregelingen bij overheidscrediteuren. Regelmatig vragen partijen aandacht voor knelpunten die de uitvoering van schuldhulpverlening bemoeilijken. De afgelopen jaren zijn diverse andere publicaties verschenen waarin om wijziging van bestaande wet- en regelgeving is gevraagd. In maart 2012 verscheen Paritas Passé, debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden. Het kabinet is actief aan de slag om die knelpunten op te lossen.

Het in paragraaf 4.1 genoemde beslagregister is een uitwerking van een van de aanbevelingen in Paritas Passé evenals de daar genoemde Rijksincassovisie. De Rijksincassovisie is gericht op het waarborgen van de beslagvrije voet voor burgers. Het vereenvoudigen van de berekening van de beslagvrije voet zal hieraan een belangrijke bijdrage leveren en tevens een meer eenduidige toepassing van de beslagvrije voet door overheidsschuldeisers bevorderen. Dat een vereenvoudiging van de berekening alleen niet voldoende is, heeft het kabinet zich terdege gerealiseerd. In december 2015 heeft het kabinet in een brief aan de Kamer[28] laten weten dat ook met betrekking tot de bijzondere incasso-instrumenten onderzocht zal worden op welke wijze deze instrumenten gerichter kunnen worden ingezet opdat de beslagvrije voet gewaarborgd wordt.

Maatregelen:
- In januari van dit jaar heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief[29] aan de Kamer aangegeven de inning van openstaande sancties op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) te beëindigen na een succesvol afgeronde minnelijke schuldregeling. Het gaat hierbij om het stopzetten van de inning van de restschuld. Dit om personen in een problematische schuldensituatie meer perspectief te kunnen bieden en oneigenlijke druk op de wettelijke schuldregeling te voorkomen.
- Breed wettelijk moratorium. In mei is de internetconsultatie voor het ontwerpbesluit breed moratorium in de gemeentelijke schuldhulpverlening opengesteld. Conform uw verzoek zal ook de TK over het ontwerpbesluit worden geïnformeerd.
- Besluit gegevensuitwisseling schuldhulpverlening. De VNG, Divosa en de NVVK werken uit waar en met welk doel in het proces van schuldhulpverlening welke gegevens noodzakelijk zijn. Op basis daarvan wordt bekeken wat de volgende stap is om tot een besluit te komen.
- Per 1-7-2016 treedt het wetsvoorstel Wanbetalers in de zorg in werking. Belangrijke onderdelen van dit wetsvoorstel zijn:
- Het verlagen van de bestuursrechtelijke premie;
- De mogelijkheid dat een wanbetaler zonder tussenkomst van een schuldhulpverlener uit de wanbetalersregeling kan stromen als er een betalingsregeling wordt getroffen met de zorgverzekeraar
- De onderliggende lagere regelgeving om bijstandsgerechtigden onder bepaalde voorwaarden te laten uitstromen is in voorbereiding.

---

[28] Kamerstuk 24 515, nr. 324
[29] Kamerstuk 29 279, nr. 296

Bij het wijzigen van wet- en regelgeving speelt de bredere context waarin de betreffende wetgeving geplaatst moet worden vaak een belangrijke rol. Geconstateerde knelpunten zijn vaak verankerd in wetgeving die een ander belang dient dan de schuldhulpverlening. Dit betekent dat bij de oplossingsrichting ook rekening moet worden gehouden met het onderliggende beleidsdoel van de betreffende wetgeving en een bredere afweging gemaakt moet worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het toeslagensysteem. Dit systeem heeft als doel om mensen tegemoet te komen die weinig inkomen, maar wel bepaalde kosten hebben. De gekozen systematiek van vooruitbetaling komt tegemoet aan de wens mensen in staat te stellen de kosten die gemaakt moeten worden op te vangen. Wordt bijvoorbeeld het juiste inkomen niet doorgegeven dan kan achteraf sprake zijn van teveel ontvangen toeslagen die verrekend dan wel terug betaald moeten worden. Dit kan vervolgens leiden tot problemen als de schuldenaar niet in staat is de vordering te voldoen. Een betere bekendheid met het systeem kan voorkomen dat deze terugbetalingen ontstaan.

Het evaluatierapport benoemt de onduidelijkheid en tegenstrijdigheid in wet- en regelgeving als knelpunt voor de uitvoering, zonder deze onduidelijkheid en tegenstrijdigheid precies te duiden. Het kabinet blijft in gesprek met betrokken partijen over knelpunten die zij aandragen en heeft al een groot aantal maatregelen getroffen dan wel in gang gezet om gesignaleerde knelpunten op te lossen. Daarbij zal het kabinet steeds een brede afweging maken tussen de verschillende beleidsdoelen die het nastreeft.

*Vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars*

Wij maken van de gelegenheid gebruik hier stil te staan bij het Vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars. Schuldbemiddeling tegen betaling mag thans alleen worden aangeboden door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken en bepaalde gereguleerde beroepen zoals advocaten en notarissen. Overige private partijen is het slechts toegestaan om schuldbemiddeling te verrichten indien daarvoor geen vergoeding wordt gevraagd. Het bij uw Kamer voorgehangen Vrijstellingsbesluit maakt het mogelijk dat ook deze partijen schuldbemiddeling tegen betaling mogen aanbieden. Hierdoor zouden de mogelijkheden om (problematische) schulden op te lossen voor mensen worden vergroot. Dat zou er bijvoorbeeld aan kunnen bijdragen dat de doorlooptijden van de schuldhulpverlening worden verkort. Mensen moeten dan wel kunnen rekenen op kwalitatief goede dienstverlening. Hiervoor zijn in het eerder bij uw Kamer voorgehangen Vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars diverse maatregelen voorgesteld. Uw vragen naar aanleiding van het voorgehangen besluit plus de nu voorliggende evaluatie geven het belang van een sterke invulling van de gemeentelijke regierol aan. De evaluatie laat bovendien zien dat de gewenste kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening mede door alle ontwikkelingen in het sociale domein, nog niet volledig is gelegd. Het kabinet heeft hierom besloten het Vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars verder in procedure te brengen wanneer de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening dusdanig is dat gemeenten hun regierol waar kunnen maken. Het kabinet onderzoekt wanneer dat het geval is. Daarnaast zal het kabinet er bij gemeenten die daar aan toe zijn op aandringen meer gebruik te maken van de mogelijkheden die zij thans al hebben om gebruik te maken van private schuldbemiddeling.